

Normativa sobre cambio climático y transición justa

Casos de Chile, Argentina, Perú y México

Autor

Enrique Vivanco Font
Email: evivanco@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3195

Nº SUP: 138045

Resumen

Los países del documento cuentan con leyes sobre cambio climático. En el caso de Chile la “Ley N° 21.455 marco de cambio climático en Chile” apunta hacia, transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y otros forzantes climáticos, hasta alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050. Conjuntamente, en el “Fortalecimiento de la contribución determinada a nivel nacional (NDC) 2022” fue incorporado el concepto de Transición Socio Ecológica Justa, definido como el proceso que, a través del diálogo social y el empoderamiento colectivo, busca la transformación de la sociedad en una resiliente y equitativa, que pueda hacer frente a la crisis social, ecológica y climática.

En el caso de Argentina, “ley N° 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global” establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en todo el territorio nacional. Además, sobre la transición justa se indica que puede constituir una oportunidad de cambiar para “reconstruir mejor” (Building Back Better) la matriz productiva.

En Perú, la “Ley N° 30.754 marco sobre cambio climático” quiere establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país al cambio climático, aprovechar las oportunidades del crecimiento bajo en carbono. Sobre el proceso de transición, en el Decreto Supremo N°003/2022 (Ministerio del Ambiente) se declara de interés nacional la emergencia climática. En su artículo 1° se apunta hacia el desarrollo sostenible en el proceso de transición, con la aplicación del sentido de urgencia generado por el impacto del cambio climático.

Para México, la “Ley General de Cambio Climático 2012 y reforma 2018” se enfoca en garantizar el derecho a un medio ambiente sano; regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero; regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático; reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático; y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable, de bajas emisiones de carbono y resiliente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático. Asimismo, el proceso de transición se enfoca en la situación de México post pandemia, y la transición es como una forma de recuperar el sistema productivo afectado por la crisis del Covid-19, sumado al impacto que genera el cambio climático.

Introducción

El documento se enfoca en la normativa sobre cambio climático en Chile. Adicionalmente, se incluye acciones para una transición justa en el presente escenario del cambio climático. Otros países latinoamericanos, incluidos en este documento, que cuentan con leyes de cambio climáticos fueron Argentina, Perú y México.

La información se obtuvo de documentos públicos relevantes sobre la materia tratada en el informe. Todo está citado en el documento.

Ley N° 21.455 marco de cambio climático en Chile¹

La Ley N° 21.455 se originó a partir del mensaje ingresado al Congreso Nacional el 13 de enero de 2020. Tiene por objeto:

...hacer frente a los desafíos que presenta el cambio climático, transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, hasta alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050, adaptarse al cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad y aumentando la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia.

Lo central de la ley fue establecer la meta que el país sea carbono neutral y resilientes al clima a más tardar el 2050:

Artículo 4°. Meta de Mitigación. **A más tardar el año 2050 se deberá alcanzar la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero.** Dicha meta será evaluada cada cinco años por el Ministerio del Medio Ambiente, conforme a los instrumentos establecidos en la presente ley.

En la ley se establecen las facultades y obligaciones a nivel central, regional y local. También, se reconoce en la ley la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), que contiene los compromisos de Chile ante la comunidad internacional en mitigación y adaptación al cambio climático. Conjuntamente, la Estrategia Climática a Largo Plazo (ECLP), es la guía que detalla cómo el país cumplirá sus compromisos, considerando un horizonte de 30 años.

Asimismo, fue con el desarrollo de Planes Estratégicos de Recursos Hídricos para las cuencas del país.

El proyecto se convirtió en ley, tras ser publicada en el Diario Oficial el 13 de junio de 2022.

¹ Ley N° 21455/2022. Marco de cambio climático. Ministerio de medio ambiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177286> (abril 2023).

Transición Socio Ecológica Justa

Durante la COP27 (Egipto 2022) Chile presentó un reforzamiento de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), el Quinto Informe Bienal de Actualización (5IBA), y la primera Comunicación de Adaptación².

En el reforzamiento de la NDC fue incorporado el concepto de Transición Socio Ecológica Justa³. La primera sección de documento “Fortalecimiento de la contribución determinada a nivel nacional (NDC) 2022” define Transición Socio Ecológica Justa como:

Proceso que, a través del diálogo social y el empoderamiento colectivo, busca la transformación de la sociedad en una resiliente y equitativa, que pueda hacer frente a la crisis social, ecológica y climática.

Para alcanzar la Transición Socio Ecológica Justa se requiere⁴:

- La transición requiere que en los territorios los sectores productivos sean innovadores y sustentables.
- La transición se debe llevar adelante asegurando trabajo decente, la igualdad de género y la equidad territorial e intergeneracional, la resiliencia climática y la justicia social y ambiental.
- La meta de la transición es el equilibrio ecológico y el bienestar físico, mental y social de las personas.

Para este proceso de transformación, los ministerios y diversos órganos del Estado requieren actuar coordinadamente, para esto, se forma el Comité Interministerial de Transición Socio ecológica Justa (TSEJ), el cual se constituirá como un comité asesor del presidente de la República.

Este comité se crea por decreto y le corresponderán las siguientes funciones⁵:

- a) Asesorar al Presidente de la República respecto del contenido y alcance que deberá cumplir una Transición Socioecológica Justa, en los distintos procesos de transformación social, protección ambiental, de desarrollo económico y con enfoque de género.
- b) Servir de instancia coordinadora entre los distintos órganos de la Administración del Estado, facilitando el diálogo intersectorial que tenga lugar en razón de la materia a que se refiere el literal anterior, siempre salvaguardando las competencias y atribuciones de cada uno de ellos, así como el más estricto apego al cumplimiento legal y normativo
- c) Proponer al Presidente de la República, la formulación coordinada de políticas, planes, programas y proyectos, así como modificaciones legales o de cualquier otro rango normativo, necesarias para llevar a cabo las medidas e iniciativas que contribuyan a una Transición Socioecológica Justa.

² MMA (Noviembre 14, 2022). COP27: Chile compromete Transición Socio Ecológica Justa, aumentar áreas protegidas y reducir metano. Disponible en: <https://mma.gob.cl/cop27-chile-compromete-transicion-socio-ecologica-justa-aumentar-areas-protégidas-y-reducir-metano/> (abril 2023).

³ MMA (2022). Fortalecimiento de la contribución determinada a nivel nacional (NDC). Ministerio de medio ambiente. Disponible en: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/11/Chile_-fortalecimiento-NDC_nov22-1.pdf (abril 2023).

⁴ *Op.cit.* Fortalecimiento de la contribución determinada a nivel nacional (NDC).

⁵ *Ibidem.*

- d) Recibir de los ministerios que integran el Comité, comunicaciones y actualizaciones sobre la elaboración de iniciativas legales, reglamentarias o normativas, su grado de evolución o implementación, así como sobre cualquier otra medida que diga relación con la materia a la que se refiere el literal a) anterior
- e) Solicitar y recibir la información y asesorías especializadas de organismos públicos y privados, necesarias para el correcto desarrollo de las labores anteriormente descritas.
- f) Crear las instancias de intercambio de información, difusión y capacitaciones, que permitan la generación de capacidades dentro del Estado en las materias de aplicación de este Comité

Proyecto de ley que regula el proceso de transición socioecológica justa hacia la carbono neutralidad ⁶

El proyecto de ley (moción parlamentaria Boletín 15.147-12) que se encuentra en el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputadas y Diputados tiene por objeto (artículo 1°):

... regular el proceso de transición social, ambiental energética y económica en el marco de los compromisos y necesidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, como también de protección de sumideros y ecosistemas, a fin de que esta sea justa y equitativa, abordando los ciclos de producción, consumo y considerando las necesidades socioecológicas de las comunidades, localidades y grupos vulnerables que le conforman.

Asimismo, define Transición justa (artículo 2°) como:

... proceso por el cual los diversos actores y sectores de la sociedad acuerdan un proceso para poder dar término a una actividad contaminante, transformarla y/o crear nuevas actividades económicas que permitan, realizar un transición de un estadio a otro mejor, en que se apliquen medidas, sociales, ambientales, energéticas y económicas en acuerdo con los diversos representantes de la sociedad, con el fin de establecer medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, como también para preservar, restaurar, y/o reparar ecosistemas.

Finalmente, el **artículo transitorio** busca que las actividades económicas en funciones, previo a la entrada en vigor de la ley N° 19.300 deberán adecuarse a las condiciones que se exigen en el proceso de evaluación ambiental para obtener su Resolución de Calificación Ambiental.

...aquellas actividades económicas e industriales que cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental descritas en el artículo 10 letras a) b) c) f) h) i) j) k) l) m) n), así como **aquellas actividades económicas e industriales que no cuenten con RCA y aprobadas con anterioridad a la Ley 19.300, deberán presentar una adecuación a su proyecto o actividad en un plazo no superior a 2 años** contados desde la publicación de esta ley, en que establezcan un conjunto de medidas y acciones destinadas a la aplicación efectiva de los principios y normas establecidos en esta Ley.

⁶ Boletín 15.147-12 (2022). Proyecto de ley regula el proceso de transición socioecológica justa hacia la carbono neutralidad, y modifica al efecto la ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDOC.aspx?prmID=68519&prmTipo=FICHAPARLAMENTARIA&prmFICHATIPO=DIP&prmLOCAL=0> (abril 2023).

Argentina: Ley N° 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global⁷.

El objeto de la ley:

...establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en todo el territorio nacional en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Los objetivos de la ley:

Establecer las estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al Cambio Climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas.

Asistir y promover el desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero en el país.

Reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios.

La ley define la siguiente **institucionalidad**:

Art. 6°. **Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable** o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que la reemplace. En el ámbito local, es autoridad de aplicación de la presente ley, el organismo que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Art. 7°- **Gabinete Nacional de Cambio Climático**. Créase el Gabinete Nacional de Cambio Climático, que será presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, y cuya función será articular entre las distintas áreas de gobierno de la Administración Pública Nacional, la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Lo integran: Ambiente, Energía, Minería, Producción, Agricultura y Ganadería, Industria, Transporte, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Educación, Deporte, Salud, Ciencia y Tecnología, Interior, Obras Públicas, Vivienda, Trabajo, Economía y Finanzas y Seguridad y Defensa.

Art. 12.- **Consejo Asesor**. El Gabinete Nacional de Cambio Climático debe convocar a un Consejo Asesor Externo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, de carácter consultivo y permanente, cuya función es la de asistir y asesorar en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la presente ley. Lo integran: Científicos, expertos e investigadores; Representantes de organizaciones ambientales, sindicatos, comunidades indígenas, universidades, entidades académicas y empresariales, y centros de investigación públicos y privados con antecedentes académicos y científicos; y representantes de partidos políticos con representación parlamentaria.

Dentro de los **instrumentos** de gestión está:

⁷ Ley N° 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global. Boletín oficial de la República Argentina. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224006/20191220> (abril 2023).

- Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.
- Art. 16.- Elaboración y coordinación del Plan Nacional. El conjunto de estrategias, medidas, políticas, e instrumentos desarrollados para dar cumplimiento al objeto de la presente ley conforman el “Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático”, el cual será elaborado por el Poder Ejecutivo.

El Gabinete Nacional de Cambio Climático debe coordinar la implementación del Plan, el cual debe actualizarse con una periodicidad no mayor a los cinco (5) años.

Art. 29.- **Presupuesto.** El Presupuesto de la Administración Pública Nacional de cada año incorporará el crédito presupuestario necesario para el cumplimiento de la presente ley.

Transición justa (TJ)

La Argentina es parte desde el 2018 de la Alianza para la Acción por una Economía Verde (conocida como PAGE, por sus siglas en inglés) que busca la transición hacia un modelo social, económica y ambientalmente sostenible.

El modelo de TJ está en pleno desarrollo, donde se destaca que:

... Argentina debe encontrar su propio camino para este proceso: la TJ puede constituir una oportunidad de cambiar para “reconstruir mejor” (*Building Back Better*) la matriz productiva. Los impactos positivos y negativos de una Transición Justa deben ser dimensionados para el contexto nacional actual y articular los consensos entre los distintos actores: gobierno, trabajadores y sector empleador. Es por esto que resulta fundamental encarar el proceso de TJ y sus transformaciones en un marco del diálogo social.

El informe “Hacia una transición justa para la Argentina 2022”⁸, destaca que la construcción de una TJ, que comprenden nuevas instituciones, leyes y políticas referidas a cambio climático, energías renovables, recursos naturales y finanzas sostenibles. Las principales áreas y temas que desarrollan la TJ se ven en la Tabla 1:

Tabla 1. Desarrollo de un modelo de Transición Justa en Argentina.

Avances y fortalezas identificados para una TJ	
Cambio climático	Creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC) en el marco de la Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos (PPMM) de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) al año 2030.
Energías renovables	Capacidad del país para generar energía eólica, solar, basada en residuos de biomasa y biocombustibles. Existencia de políticas pública específicas: Programa Renovar, Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable (MATER) y Proyectos de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER).
RRNN y ambiente	Ley N° 26.331 (2007) de preservación de los bosques nativos.

⁸ Alianza para la acción hacia una economía verde, PAGE Argentina (2022). Hacia una transición justa para la Argentina: Las perspectivas del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Desarrollo Productivo. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hacia_una_transicion_justa_para_la_argentina.pdf (abril 2023).

	<p>Ley N° 27.566 (2021) de ratificación del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la Justicia en asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“Acuerdo Escazú”).</p> <p>Ley N° 27.592 (2021) de formación ambiental en el sector público (“Ley Yolanda”).</p> <p>Ley N° 27.602 (2021) sobre la prohibición de importación, producción y comercialización de productos cosméticos y odontológicos que contengan microesferas o microperlas plásticas.</p> <p>Iniciativas legislativas en protección de humedales y para instituir la figura del delito ambiental.</p>
Finanzas sostenibles	<p>2019: Protocolo de Finanzas Sostenibles de la Industria Bancaria en Argentina y “Lineamientos para la emisión de valores negociables sociales, verdes y sustentables en Argentina” de la Comisión Nacional de Valores (CNV).</p> <p>Incipiente mercado local de bonos verdes.</p>

Fuente: Hacia una transición justa para la Argentina (2022)⁹.

Perú: Ley N° 30.754 marco sobre cambio climático¹⁰

La ley tiene por objeto:

... establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país al cambio climático, aprovechar las oportunidades del crecimiento bajo en carbono y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con enfoque intergeneracional.

La **institucionalidad** de la ley de cambio climático:

Art.5. El **Ministerio del Ambiente** es la autoridad nacional en materia de cambio climático y la autoridad técnico-normativa a nivel nacional en dicha materia en el marco de sus competencias; monitorea y evalúa la implementación de la gestión integral del cambio climático en los tres niveles de gobierno, promoviendo la participación del sector público, de los agentes económicos y de la sociedad civil, a fin de fortalecer la gestión integral del cambio climático y al desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza.

Art.9. La **Comisión Nacional sobre el Cambio Climático**, presidida por el Ministerio del Ambiente, es el espacio permanente a través del cual el sector público y la sociedad civil realizan el seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas en materia de cambio climático, así como de los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio

⁹ Alianza para la acción hacia una economía verde, PAGE Argentina (2022). Hacia una transición justa para la Argentina: Las perspectivas del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Desarrollo Productivo. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hacia_una_transicion_justa_para_la_argentina.pdf (abril 2023).

¹⁰ Ley N° 30.754 marco sobre cambio climático Perú. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-marco-sobre-cambio-climatico-ley-n-30754-1638161-1/#:~:text=La%20Ley%20Marco%20sobre%20Cambio,las%20medidas%20de%20adaptaci%C3%B3n%20y> (abril 2023).

Climático, a fin de elaborar propuestas para contribuir en la toma de decisiones del Estado en materia de cambio climático.

Art.10. La **Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático** propone las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional; y, emite informe técnico que será presentado al punto focal ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de acuerdo a los compromisos internacionales ratificados por el Perú.

Entre los **instrumentos** de la ley se tiene:

Art. 13. **Estrategia nacional y estrategias regionales de cambio climático.** Es elaborada por el Ministerio del Ambiente, en coordinación con la Comisión Nacional sobre Cambio Climático; y aprobada mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Las estrategias a nivel nacional y regional de cambio climático deben contar con un plan de acción para su implementación.

La Estrategia Regional de Cambio Climático es elaborada por el gobierno regional, en coordinación con la Comisión Ambiental Regional.

El **financiamiento** de la ley de cambio climático:

Art. 23. Financiamiento.

Los organismos públicos o privados de distinta naturaleza acreditados ante fondos climáticos pueden ser receptores y administradores de aportes públicos o privados destinados a la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

El Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Economía y Finanzas, de manera coordinada, establecen los lineamientos para el uso del financiamiento climático, a fin de asegurar un uso estratégico y complementario con los fondos que se destinarán a estos fines, en concordancia con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, y otros instrumentos de gestión integral para el cambio climático

Transición ecológica

El Ministerio del Ambiente presentó el Decreto Supremo N°003 2022 que declara de interés nacional la emergencia climática¹¹. En su artículo 1° se apunta hacia el desarrollo sostenible en el proceso de transición, con la aplicación del sentido de urgencia generado por el impacto del cambio climático.

...Declárase de interés nacional la **emergencia climática nacional, a fin de ejecutar con carácter de urgencia medidas para implementar la acción climática de acuerdo con lo establecido en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional al año 2030**, contribuyendo con el objetivo global de limitar el incremento de la temperatura y alineado con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, reactivación económica, reducción de las brechas

¹¹ Decreto Supremo (2022). que declara de interés nacional la emergencia climática. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-emergencia-decreto-supremo-n-003-2022-minam-2033317-1/> (abril 2023).

socioeconómicas y la reducción de los riesgos y la vulnerabilidad ante los efectos adversos del cambio climático.

Entre las líneas prioritarias que define el Decreto están:

- Los gobiernos regionales y gobiernos locales diseñan, aprueban e implementan las **estrategias regionales de cambio climático y los planes locales de cambio climático**, respectivamente, incorporando las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático bajo enfoques transversales, según corresponda, a fin de contribuir a la acción climática en el territorio.
- Los actores no estatales, academia, colegios profesionales, mujeres, pueblos indígenas u originarios, pueblo afroperuano, jóvenes, representantes de la Mesa de concertación de lucha contra la pobreza, organizaciones no gubernamentales ambientales, sindicatos de trabajadoras y trabajadores, y sector privado promueven la acción climática concertada, en el marco de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático.
- El **Ministerio del Ambiente fortalece los mecanismos de participación existentes como la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático y la Plataforma de los Pueblos Indígenas** para enfrentar el Cambio Climático, implementando el principio de gobernanza climática establecido en el numeral 2.7 del artículo 2 de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.
- El Ministerio del Ambiente, a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, incorpora la gestión integral del cambio climático en la actualización del Plan Director de las áreas naturales protegidas; y, las medidas de adaptación y de mitigación que forman parte de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en los Planes Maestros de las referidas áreas, según corresponda.
- La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, en coordinación con el Ministerio del Ambiente promueve el uso estratégico de tecnologías digitales y datos como parte de las medidas de adaptación y mitigación ante el cambio climático a nivel nacional.

Proyecto de ley de Transición ecológica¹²

Conjuntamente, en el Congreso peruano desde el año 2021 se tramita el proyecto de ley (moción) de Transición ecológica, cuyo objeto es:

...el establecimiento de un marco normativo que contribuya a revertir la actual situación de emergencia climática global, a través de la transición justa hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima, la promoción de las energías renovables y el fomento de la eficiencia energética, así como la conservación nacional de bosques y la reducción drástica de la deforestación.

En su artículo 5° establece los objetivos nacionales de la Transición Ecológica, cuyo fin es la **transformación de la matriz energética** del país:

¹² Proyecto de ley N° 6935/2020. Ley de transición ecológica. Disponible en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0_6935-20210114.pdf (abril 2023).

- Para el año 2030, las energías renovables no convencionales participan en la Potencia Instalada del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional-SEIN con un porcentaje, no menor, al 45%
- Para el año 2050, las energías renovables no convencionales participan en la Potencia Instalada del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional-SEIN con un porcentaje, no menor, al 80%.
- Para el año 2030, las energías renovables no convencionales participan en el consumo final de energía con un porcentaje, no menor, al 35%.
- Para el año 2030, el transporte con base en vehículos terrestres eléctrico o hídrico participa en el transporte nacional, público o privado, con un porcentaje, no menor, al 25%.
- Para el año 2025, el Estado peruano cesa la oferta futura de fuentes de energías fósiles mediante la eliminación de los lotes de hidrocarburos que no han sido materia de adjudicación.
- Para el año 2030, el Estado peruano elimina los subsidios directos otorgados para la adquisición, uso y promoción de los combustibles fósiles.

México Ley General de Cambio Climático 2012 y reforma 2018¹³

Esta Ley tiene por objeto (Artículo 2º):

I. **Garantizar el derecho a un medio ambiente sano** y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero;

II. **Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero** para que México contribuya a lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático considerando, en su caso, lo previsto por el artículo 2o.de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma;

III. Regular las acciones para la **mitigación y adaptación al cambio climático**;

IV. **Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país** frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno;

V. Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación y difusión en materia de adaptación y mitigación al cambio climático;

VI. Establecer las bases para la concertación con la sociedad;

VII. **Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable, de bajas emisiones de carbono** y resiliente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático; y

VIII. Establecer las bases para que México contribuya al cumplimiento del Acuerdo de París, que tiene entre sus objetivos mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C, con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir con los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5 °C, con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.

La **institucionalidad** de la ley de cambio climático:

¹³ Ley General de Cambio Climático 2012 y reforma 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/inecc/documentos/ley-general-de-cambio-climatico-junio-2012> (abril 2023).

Art. 45. La **Comisión Intersecretarial de cambio climático tendrá carácter permanente y será presidida por el titular del Ejecutivo federal**, quién podrá delegar esa función al titular de la Secretaría de Gobernación o al titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Se integrará por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Salud; de Comunicaciones y Transportes; de Economía; de Turismo; de Desarrollo Social; de Gobernación; de Marina; de Energía; de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Relaciones Exteriores, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Art. 51. El **Consejo de cambio climático, es el órgano permanente de consulta de la comisión**, se integrará por mínimo quince miembros provenientes de los sectores social, privado y académico, con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático, que serán designados por el presidente de la comisión, a propuesta de sus integrantes y conforme a lo que al efecto se establezca en su Reglamento Interno, debiendo garantizarse el equilibrio entre los sectores e intereses respectivos.

Asesoría técnica en la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

Art. 13. Se crea el **Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático**, INECC, como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, sectorizado en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Art. 17. La Junta de Gobierno será la máxima autoridad del organismo, estará presidida por el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales e integrada por los titulares de las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Gobernación; de Desarrollo Social; de Hacienda y Crédito Público; de Energía; de Salud; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Art. 22. El INECC tendrá las atribuciones siguientes:

I. Coordinar, promover y desarrollar con, la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la investigación científica y tecnológica relacionada con la política nacional en materia de bioseguridad, desarrollo sustentable, protección del medio ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico y conservación de los ecosistemas y cambio climático (...).

Art. 74. El **inventario deberá ser elaborado por el INECC**, de acuerdo con los lineamientos y metodologías establecidos por el Acuerdo de París, la Convención, la Conferencia de las Partes y el Grupo Intergubernamental de Cambio Climático.

Art. 23. La **Coordinación de Evaluación** se integrará por el titular del INECC y seis consejeros sociales, representantes de la comunidad científica, académica, técnica e industrial, con amplia experiencia en materia de medio ambiente, particularmente en temas relacionados con el cambio climático.

Art. 25. La evaluación de la política nacional en materia de cambio climático podrá realizarse por la Coordinación de Evaluación o a través de uno o varios organismos independientes.

Instrumentos de la ley de cambio climático:

Título cuarto: Política Nacional de Cambio Climático

Art. 58. Son instrumentos de planeación de la política nacional de Cambio Climático los siguientes:

- I. La Estrategia Nacional (Art. 60);
- II. El Programa (Art. 60) y
- III. La Política Nacional de Adaptación;
- IV. Las contribuciones determinadas a nivel nacional, y
- V. Los programas de las Entidades Federativas (Art. 71).

Instrumentos económicos y financiamiento

Financiamiento

Artículo 80. Se crea el **Fondo para el Cambio Climático** con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. Las acciones relacionadas con la adaptación serán prioritarias en la aplicación de los recursos del fondo.

Art. 81. El patrimonio del **Fondo** se constituirá por:

- I. Los **recursos anuales** que, en su caso, señale el **Presupuesto de Egresos de la Federación** y aportaciones de otros fondos públicos;
- II. Las contribuciones, pago de derechos y aprovechamientos previstos en las leyes correspondientes;
- III. Las donaciones de personas físicas o morales, nacionales o internacionales;
- IV. Las aportaciones que efectúen gobiernos de otros países y organismos internacionales;
- V. El valor de las reducciones certificadas de emisiones de proyectos implementados en los Estados Unidos Mexicanos que de forma voluntaria el fondo adquiera en el mercado, y
- VI. Los demás recursos que obtenga, previstos en otras disposiciones legales.

Art. 83. El Fondo operará a través de un Fideicomiso público creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Art. 84. El Fondo contará con un Comité Técnico presidido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Economía; de Gobernación; de Desarrollo Social; de Comunicaciones y Transportes; de Energía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Art. 85. El Comité Técnico solicitará la opinión de la Comisión respecto de sus reglas de operación del Fondo y su presupuesto operativo, así como cualquier modificación que se realice a dichos instrumentos.

Instrumentos económicos de la ley

Art. 91. La Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.

Art. 94. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la participación y consenso de la Comisión, el Consejo y la representación de los sectores participantes, establecerá de forma progresiva y gradual un sistema de comercio de emisiones con el objetivo de promover reducciones de emisiones que puedan llevarse a cabo con el menor costo posible, de forma medible, reportable y verificable, sin vulnerar la competitividad de los sectores participantes frente a los mercados internacionales.

La Secretaría elaborará y publicará las reducciones alcanzadas en toneladas de CO₂e y el porcentaje que representa en relación a las emisiones nacionales, así como el costo de implementación.

Art. 95. Los participantes del sistema de comercio de emisiones podrán llevar a cabo operaciones y transacciones que se vinculen con el comercio de emisiones de otros países, o que puedan ser utilizadas en mercados de carbono internacionales en los términos previstos por las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Transición justa (TJ)

Una forma de abordar la TJ ha sido a través de la sostenibilidad de los empleos. Es en este sentido, que el documento “La transición justa como marco para una recuperación sostenible en México 2021”¹⁴ se identifica como objetivo:

... fortalecer la capacidad de las organizaciones sindicales para apoyar a su membresía en procesos de transición justa e intervenir en una recuperación rápida, que asegure el respeto de los derechos laborales, la protección de la salud y la seguridad de las personas trabajadoras, y que contribuya a construir sociedades, culturas y economías ambientalmente sostenibles en las que nadie se quede atrás.

Al mismo tiempo, se enfoca en la situación de México post pandemia y la TJ como una forma de recuperar el sistema productivo afectado por la crisis del Covid-19, sumado al impacto que genera el cambio climático¹⁵:

... transición hacia un modelo de desarrollo inclusivo, productivo y ambientalmente sostenible supone una fuente de oportunidades y desafíos con implicaciones directas para el mundo laboral en lo que se conceptualiza como la transición justa. Los esfuerzos que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) emprende en esta dirección, se enmarcan en las “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos”.

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo, OIT. (2021). Guía de formación sindical: La transición justa como marco para una recuperación sostenible en México. Recuperación del empleo frente a la COVID-19 en México con un enfoque de transición justa. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_833541.pdf (abril 2023).

¹⁵ Ibídem.

Las recomendaciones sobre la TJ deben enfocarse en¹⁶:

- La crisis de COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer **compromisos claros y estables a largo plazo para dirigir la acción climática**.
- La **protección y el cuidado de la biodiversidad** puede ser un **sector muy intensivo en puestos de trabajo**.
- La **agricultura y ganadería ecológicas**, el cuidado y la limpieza de los bosques, la conservación de la naturaleza, la vigilancia de espacios naturales, la recuperación de especies y de espacios degradados, la protección de especies amenazadas o en peligro de extinción, etc. son **sectores altamente demandantes de puestos de trabajo**.
- Una TJ requiere un importante despliegue de **inversiones en sectores que contribuyan a una reducción significativa de las emisiones de GEI** (rehabilitación de edificios con criterios de eficiencia energética, energías renovables, movilidad sostenible, servicios ambientales, etc.).
- Desarrollar políticas activas de empleo, políticas de protección social, y reforzar el diálogo social como elemento que garantice la **transparencia, la corresponsabilidad y la participación de los agentes económicos y sociales en el diseño, implantación y gestión de las políticas de lucha contra el cambio climático**, así como de las medidas socioeconómicas de acompañamiento que aseguren el desarrollo económico y la justicia social.
- Es necesario activar, en las **empresas grandes y pequeñas, planes de acción climática y transición energética** que incluyan, entre otras acciones, el fomentar el ahorro y la eficiencia energética, incorporar instalaciones de autoconsumo con energías renovables, integrar los principios de la economía circular, e implantar programas de movilidad sostenible, capacitando y adaptando a las planillas de las personas trabajadoras.
- Se debe **fomentar la transición de la economía lineal a la economía circular**, donde se maximicen los recursos naturales disponibles para que permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo productivo. Ello implica poner el empleo decente como eje fundamental del cambio, ya que en la economía verde existen muchas oportunidades y potencial de creación de empleos decentes verdes.

¹⁶ *Op.cit.* La transición justa como marco para una recuperación sostenible en México.

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)